

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah, tercantum bahwa tiap daerah yang ada di Indonesia diberikan hak untuk melaksanakan otonomi daerah dengan diberikan suatu kewenangan yang bertanggung jawab, luas, dan nyata, dimana hal tersebut dapat menjamin pembangunan dan perkembangan daerahnya. Menurut Mardiasmo (2002), otonomi daerah dikaitkan sebagai model transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintah daerah, yang mana pemerintah daerah mempunyai otonomi yang cukup luas untuk pengelolaan pada sumber-sumber ekonomi suatu daerah yang dilaksanakan secara mandiri dan bertanggung jawab, kemudian hasil dari otonomi daerah tersebut akan diorientasikan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal ini, transformasi paradigma bisa dilihat dari aspek akuntabilitas pemerintah daerah dalam hal mengelola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas secara vertikal (yaitu kepada pemerintah), kemudian menjadi akuntabilitas secara horizontal (yaitu kepada masyarakat) di daerah.

Wewenang dalam hal pengelolaan urusan rumah tangga daerah termasuk wewenang pengelolaan keuangan daerah, sepenuhnya ada pada pemerintah daerah itu sendiri. Dalam hal tersebut, pemerintah diberikan keleluasaan untuk menetapkan atas kebijakan dibidang keuangan pada umumnya dan kebijakan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya. Hal ini, lebih lanjut

diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 perihal Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, tercantum bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari pemerintah daerah yang ditetapkan melewati peraturan daerah merupakan rencana keuangan tahunan yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Menurut Halim (2012), APBD adalah suatu konsep dari kegiatan pemerintah daerah yang dituangkan berupa angka dan membuktikan adanya sumber dari penerimaan berupa target minimal serta beban yang berupa batas maksimal dari suatu periode anggaran. Menurut Saragih (2005), APBD adalah tolak ukur atau uraian keberhasilan suatu daerah guna untuk meningkatkan suatu potensi dari perekonomian daerah tersebut. Dalam artian kata, jika perekonomian dari suatu daerah mengalami pertumbuhan, maka akan memiliki dampak yang positif terhadap peningkatan pendapatan asli daerah serta APBD, yang diartikan sebagai suatu rencana kegiatan keuangan tahunan yang disetujui oleh DPRD pada pemerintah daerah.

Menurut Mardiasmo (2002), PAD adalah segala pendapatan yang diterima daerah, yang berasal dari sumber kegiatan ekonomi asli daerah tersebut. Pada optimalisasi penerimaan PAD seharusnya dapat didukung dengan upaya pemerintah daerah dalam hal meningkatkan kualitas layanan publik. PAD pada masing-masing daerah ialah berbeda, dimana daerah yang sudah menguasai kemajuan pada bidang industri dan mempunyai kekayaan alam yang banyak, maka cenderung memiliki PAD yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah lainnya dan sebaliknya. Hal ini dapat membuat terjadinya suatu ketimpangan pada PAD.

Karena ada beberapa daerah yang sangat kaya lantaran mempunyai PAD yang tinggi dan disatu sisi yang lain ada sebagian daerah yang ketinggalan lantaran mempunyai PAD yang rendah. Menurut Halim (2009), menyatakan bahwa permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkenaan dengan penggalian berupa sumber-sumber pajak dan retribusi daerah, yang merupakan salah satu komponen dari pendapatan asli daerah yang belum dapat memberikan suatu kontribusi secara signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Dalam hal ini, jika suatu kemampuan pada perencanaan dan pengawasan keuangan adalah lemah, maka bagi daerah dapat menimbulkan kebocoran yang sangat berarti. Peranan PAD dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah ialah rendah dan bervariasi antar daerah, yaitu $< 10\%$ - 50% yang sebagian besar pada wilayah provinsi bisa membiayai kebutuhan pengeluaran $< 10\%$. Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan sangat rendah dan bervariasi, karena terdapat perbedaan sangat besar pada jumlah penduduk, keadaan geografis, dan kemampuan dari masyarakat. Sehingga, menyebabkan bervariasi biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 mengenai Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, tercantum bahwa belanja modal adalah belanja pengeluaran yang dianggarkan pada pengeluaran APBD, digunakan pada kegiatan pemerintah dalam rangka pengadaan aset tetap berwujud dan memiliki nilai manfaat > 12 bulan. Belanja modal yang dianggarkan, nilai aset tetap berwujudnya ialah sebesar harga beli ditambah semua belanja yang berhubungan dengan pengadaan atau pembangunan aset sampai aset digunakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tabel 1.1
Anggaran dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah
Pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat
Tahun 2015-2019 (dalam Rp)

	Tahun	Anggaran	Realisasi	(%)
PAD	2015	1.776.559.345.000,00	1.882.906.845.403,38	105,99
	2016	1.894.690.226.000,00	1.964.148.975.798,55	103,67
	2017	2.062.775.290.250,00	2.134.010.519.503,41	103,45
	2018	2.343.568.641.600,00	2.275.090.068.586,90	97,08
	2019	2.375.930.636.830,00	2.328.432.873.686,19	98,00

Sumber: Badan Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Barat

Berdasarkan tabel 1.1 di atas dapat diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada pemerintah Provinsi Sumatera Barat dari Tahun 2015-2019 mengalami peningkatan setiap tahunnya. Dengan meningkatnya PAD tersebut, maka bisa meningkatkan anggaran belanja pada pemerintah Provinsi Sumatera Barat dan pemerintah Provinsi Sumatera Barat perlu memberikan alokasi belanja lebih besar dalam era desentralisasi fiskal sekarang, didasarkan akan sarana dan prasarana pada kebutuhan daerah, untuk kelancaran implementasi tugas pemerintah maupun fasilitas publik. Dengan memajukan pelayanan publik, diharapkan mampu meningkatkan daya tarik investor untuk membuka usahanya pada pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Dalam hal ini, pemerintah Provinsi Sumatera Barat perlu memperbaiki komposisi belanja, karena selama ini belanja daerah banyak digunakan pada belanja operasi yang kurang produktif daripada digunakan untuk belanja modal. Dalam hal ini, dilihat dari rata-rata realisasi APBD pada pemerintah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2015-2019 sebagai berikut:

Tabel 1.2
Perbandingan Belanja Operasi dan Belanja Modal
Pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat
Tahun 2015-2019 (dalam Rp)

Tahun	Belanja Daerah	Belanja Operasi	Belanja Modal	(%) BO	(%) BM
2015	4.022.256.960.382,22	2.442.209.541.685,50	788.149.955.542,72	60,72	19,59
2016	4.504.037.258.760,43	2.678.724.655.900,00	989.929.771.429,43	59,47	21,98
2017	4.912.514.633.429,62	4.079.108.486.412,46	832.177.367.817,16	83,04	16,94
2018	5.462.759.063.270,09	4.360.888.768.582,44	1.099.701.408.413,65	79,83	20,13
2019	5.640.332.373.436,32	4.576.156.011.913,80	1.062.230.453.034,52	81,13	18,83

Sumber: Badan Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Barat

Berdasarkan tabel 1.2 di atas dapat diketahui bahwa persentase belanja modal terhadap belanja daerah sangat rendah dibandingkan dengan persentase belanja operasi terhadap belanja daerah pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Belanja operasi termasuk belanja pemerintah daerah, dimana belanja operasi dapat dirinci atas jenis, yaitu ada belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, serta belanja bantuan sosial. Apabila belanja daerah dilihat dari segi manfaat alokasi anggaran ke sektor modal, sangat bermanfaat dan produktif untuk pembangunan dan memberikan pelayanan kepada publik.

Sumber-sumber pendapatan daerah yang diperoleh, dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Menurut Kawedar *et al* (2008), belanja daerah dapat dirinci menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, objek, dan rincian objek belanja. Dalam hal ini, belanja daerah dipergunakan untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintah

yang menjadi kewenangan pada provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan penanganannya dalam bidang tertentu, dapat dilaksanakan secara bersama-sama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, belanja menurut kelompok, belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung terhadap pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Belanja langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung terhadap pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari belanja pegawai (untuk pengeluaran honorarium atau upah dalam melaksanakan program dan kegiatan pemerintah daerah), belanja barang dan jasa, serta belanja modal.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar (BAS), mendefinisikan belanja modal adalah pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya, memberi manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah. Dalam hal ini, aset tetap dipergunakan untuk kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja, bukan untuk dijual.

Menurut Suminto (2004), belanja modal menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk pembelian barang-barang yang merupakan kebutuhan investasi dalam bentuk aset tetap dan aset lainnya. Dalam hal ini, pos belanja modal dapat dirinci atas belanja modal aset tetap atau fisik serta belanja modal aset lainnya atau non fisik. Belanja lainnya non fisik dalam prakteknya mayoritas terdiri dari belanja pegawai, bunga, dan perjalanan yang tidak terkait langsung dengan investasi untuk pembangunan. Pengeluaran belanja modal yang dilakukan untuk membangun aset tetap bertujuan membangun aset tetap yang berupa sarana prasarana, fasilitas, serta infrastruktur adalah menyediakan pelayanan publik yang memadai. Sehingga, dapat meningkatkan produktivitas perekonomian. Apabila suatu daerah memiliki sarana prasarana memadai, maka dapat membuat investor melakukan investasi dan masyarakat dapat melakukan aktivitasnya sehari-hari dengan nyaman. Sehingga, tingkat produktivitas akan semakin meningkat. Menurut Abimanyu (2005), ketika belanja modal meningkat pada suatu daerah, maka akan berdampak pada produktivitas masyarakat yang semakin meningkat serta bertambah jumlah investor yang akan melakukan investasi pada daerah tersebut, yang akan meningkatkan pendapatan asli daerah.

Belanja modal penting dalam pembangunan, sehingga mendorong pemerintah pusat untuk membuat regulasi tentang alokasi minimal belanja modal dalam APBD. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019, pemerintah daerah diamanatkan untuk mengalokasikan belanja modal dalam APBD minimal 30% dari belanja daerah. Namun, kenyataannya amanat tersebut belum dapat diwujudkan sepenuhnya oleh pemerintah daerah, termasuk pada pemerintah

Provinsi Sumatera Barat. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, sebanyak 17 dari 19 pemerintah kabupaten dan kota yang ada di wilayah Provinsi Sumatera Barat belum memenuhi alokasi minimal belanja modal dalam APBD. Dalam hal ini, menunjukkan bahwa pemerintah Provinsi Sumatera Barat belum optimal dalam menggunakan sumber-sumber penerimaan daerah dalam rangka untuk peningkatan pelayanan publik melalui penganggaran belanja modal yang cukup.

Berbagai penelitian dengan topik pendapatan asli daerah dan belanja modal telah banyak dilakukan, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Eksandy *et al* (2019), Rizal & Erpita (2019), Rumefi (2018), Adyatma & Oktaviani (2015), Suprayitno (2015), dan Pradita (2013). Pada penelitian Eksandy *et al* (2019), menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Pernyataan ini didukung oleh penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Adyatma & Oktaviani (2015) dan Pradita (2013). Kedua penelitian tersebut menyatakan bahwa pendapatan asli daerah tidak berpengaruh secara signifikan terhadap belanja modal. Pengaruh tersebut disebabkan oleh pendapatan asli daerah yang diperoleh lebih banyak digunakan untuk membiayai belanja lainnya, seperti belanja pegawai dan keseharian pemerintah daerah.

Berbeda dengan ketiga penelitian di atas, pada penelitian Rizal & Erpita (2019), menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Pernyataan ini didukung oleh penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Rumefi (2018) dan Suprayitno (2015). Kedua penelitian tersebut menyatakan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh secara signifikan terhadap belanja modal. Dalam hal ini, mengindikasikan bahwa jika semakin tinggi

pendapatan asli daerah, maka belanja modal yang dikeluarkan oleh pemerintah akan semakin tinggi.

Ketidakkonsistenan hasil penelitian sebelumnya membuat penelitian ini menjadi penting dilakukan untuk menguji kembali pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja modal, yang berguna untuk mengkonfirmasi hasil riset terdahulu. Sehingga, peneliti tertarik untuk meneliti hal tersebut dalam skripsi dengan judul: **“Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Belanja Modal Pada Pemerintah Provinsi Sumatera Barat”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah penelitian ini yaitu: Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh signifikan terhadap Belanja Modal pada Provinsi Sumatera Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal pada pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bahwa pentingnya mengoptimalkan potensi lokal yang dimiliki oleh suatu daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik demi kemajuan daerah.

2. Bagi Akademisi dan Perguruan Tinggi

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam rangka pemenuhan informasi dan referensi untuk penelitian selanjutnya.

3. Bagi Penulis

Penelitian ini berguna sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan studi di Fakultas Ekonomi Universitas Andalas serta diharapkan dapat menambah pengetahuan dan cakrawala berfikir dalam hal pengembangan wawasan pada bidang pendapatan asli daerah dan belanja modal dalam pemerintah daerah serta sebagai ajang ilmiah yang dapat menerapkan berbagai teori yang diperoleh selama perkuliahan kemudian membandingkan dengan kenyataan yang ada.

1.5 Sistematika Penulisan

Bentuk sistematika penulisan dari penelitian ini, sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Pada bab ini dijelaskan mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan penelitian.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Pada bab ini berisikan tentang landasan teori, yang merupakan dasar dalam menganalisis masalah yang diangkat dalam penelitian.

Bab ini juga ada menjelaskan penelitian terdahulu, kerangka penelitian, dan pengembangan hipotesis.

BAB III : Metode Penelitian

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai metode penelitian, yaitu memberikan gambaran mengenai rencana dalam penelitian. Bab ini juga menjelaskan jenis penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, variabel penelitian serta teknik analisis data.

BAB IV : Hasil dan Pembahasan Penelitian

Pada bab ini berisikan deskripsi data penelitian, hasil penelitian yang telah dilakukan dan pembahasan dari hasil penelitian.

BAB V : Penutup

Pada bab ini menjelaskan mengenai kesimpulan dan keterbatasan dari penelitian serta saran kepada pihak terkait.